

Journalistiek 'wobben' in België niet populair

Vijftien jaar geleden werd in België openbaarheid van bestuur ingevoerd, maar vooral op federaal niveau is nog een lange weg af te leggen. Sommige ministers en hun administraties blijven ongepast moeilijk doen en de Commissie die de correcte toepassing van de WOB moet helpen waarborgen, mist slagkracht of blijft zelf onzichtbaar. De noodzakelijke actualisering van de federale wetgeving wordt al jaren vakkundig van de politieke agenda geschoven. Opmerkelijk is tegelijk dat de media en de journalistiek zich om deze gang van zaken nauwelijks bekommeren.

Dirk Voorhoof*

Openbaarheid als grondrecht

Op 1 januari 1995 werd in België een nieuw grondwetsartikel van kracht waarmee een einde moest komen aan een instandgehouden cultuur van geheimhouding van administratieve documenten en overheidsbeleid. De Belgische overheidsadministratie kende tot dan een strakke traditie van geheimhouding: alles was geheim, tenzij wat uitzonderlijk volgens de wet openbaar moest gemaakt worden. De invoering van het nieuwe grondwetsartikel 32 zou een Copernicaanse revolutie in de administratieve praktijk en de overheidsinformatie teweegbrengen: bestuursdocumenten werden voortaan toegankelijk voor de burgers, op eenvoudig verzoek. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt dat eenieder recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet of het decreet. Wat vroeger de strikte uitzondering was, werd nu het principe: openbaarheid! België sloot daarmee aan bij wat in vele landen al lang een ingeburgerd principe was. Inspiratie werd vooral gevonden in de openbaarheidswetgeving van Nederland, Denemarken en Zweden.¹ Een federale wet van 1994 en een kluwen van decreten, ordonnances en uitvoeringsbesluiten leggen de basisregels vast over de wijze waarop elke burger, inclusief bedrijven, verenigingen, medewerkers van ngo's en journalisten, bestuursdocumenten kunnen opvragen bij de federale overheidsdiensten, bij de gemeenschappen en gewesten en bij provincies en gemeenten. Ondertussen werden voor de toegang tot milieu-informatie, zowel op federaal niveau als op gewestniveau, nog eens afzonderlijke wettelijke bepalingen uitgevaardigd.²

Koudwatervrees

Nu, ruim vijftien jaar later, blijkt de wetgeving openbaarheid van bestuur (WOB) de hooggespannen verwachtingen niet te hebben ingelost. Verschillende administraties hebben zich slechts gedeeltelijk aan de nieuwe wetgeving aangepast, sommige uitzonderingsgronden bieden een te ruime mogelijkheid voor weigering van aanvragen tot inzage of kopie van bestuursdocumenten, en de commissies of instanties die de correcte toepassing van de WOB moeten helpen waarborgen, blijven te vaak in gebreke. De politiek van transparant bestuur heeft in België nog lang niet voldoende ingang gevonden en vooral de noodzakelijke actualisering van de federale wetgeving wordt al jaren vakkundig van de politieke agenda geschoven.

Opmerkelijk is tegelijk dat de media en de journalistiek zich om deze gang van zaken nauwelijks bekommeren.³ In veel landen zijn het juist journalisten die veelvuldig gebruik maken van de openbaarheidswetgeving. In Denemarken, Zweden en Nederland is 'wobben' een ingeburgerde journalistieke praktijk. In België kennen de meeste journalisten de complex versnipperde wetgeving over de openbaarheid van bestuur niet. Hoe dan ook maken zij er bijna nooit gebruik van, omdat de wetgeving te weinig garanties biedt om op korte termijn de gevraagde informatie in handen te krijgen. Slechts in een paar gevallen hebben journalisten op de WOB beroep gedaan en het was soms ontluisterend vast te stellen hoe ministers en administratieve overheden een koudwatervrees koesteren tegenover openbaarheid van bestuur en hoe weigerachtig men is om informatie met een manifest maatschappelijk belang publiek te maken.⁴ In mei 2003 bijvoorbeeld vroeg *Knack*-journaliste Marleen Teugels om inzage in contracten en documenten over overheidssubsidies voor tabakspreventiecampagnes. Maar

* Prof. dr. D. Voorhoof is buitengewoon hoogleraar aan de Universiteit Gent en doceert aan de Universiteit Kopenhagen. Hij is ook lid van de Vlaamse Regulator voor de Media en redacteur van dit blad. Deze bijdrage is een bewerkte versie van het voorwoord van een bundel over onderzoeksjournalistiek die gepresenteerd is op de VVOJ-conferentie in Utrecht, 27-28 november 2009, <http://www.vvoj.nl/cms/vvoj-conferentie>. De VVOJ is de Nederlands-Vlaamse Vereniging van Onderzoeksjournalisten. Zie M. Smit (ed.), *Een muur van rubber. De WOB in de journalistieke praktijk*, Diemen, Uitgeverij AMB, in opdracht van de VVOJ en het Stimuleringsfonds voor de Pers, 2009.

1 D. Voorhoof, 'Openbaarheid van bestuur, recht op informatie en politieke democratie', in D. Voorhoof (ed.), *Recht op openbaarheid van bestuur*, Tegenspraak cahier nr. 12, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1991, VII-XXI.

2 Voor een overzicht, zie F. Schram, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Brussel, Politeia, 2007 en <http://www.wobsite.be>. Voor een analyse van tien jaar openbaarheid van bestuur, zie D. Voorhoof, 'Tien jaar openbaarheid van bestuur in België: het mag wel iets meer zijn', in A.W. Hins en A.J. Nieuwenhuis (eds.), *Van ontvanger naar zender. Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.M. De Meij*, Amsterdam, Otto Cramwinckel Uitgever, 2003, p. 389-406.

3 Voor een aanzet, zie evenwel de 'wobsite' voor (onderzoeks)journalisten, <http://www.wobsite.be/NL>.

4 I. Debruyne, 'Wobben in de lift', op <http://www.mediakritiek.be/index.php?page=7&lkz=1&detail=116> (13 juni 2008). Zie ook D. Voorhoof, 'Media Wobben Onvoldoende', *MO*, februari 2006, p. 57.

zowel de FOD Financiën als de Minister van Financiën, Didier Reynders, gingen niet in op dat verzoek, ook niet na een nieuwe aanvraag en een positief advies van de federale Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.⁵ De weigeringsbeslissingen werden vijf jaar later door de Raad van State vernietigd. Maar daarmee had de journaliste de documenten nog steeds niet in handen.⁶

Een schrijnend voorbeeld: inzage in documenten betreffende wapenleveringen

Ook het halsstarrig weigeren tot het verlenen van inzage van documenten in verband met wapenleveringen illustreert hoe sommige ministers en hun administraties de wetgeving openbaarheid nog steeds niet in hun politieke cultuur hebben verwerkt. Eind 2002 vroeg de VZW *Forum voor Vredesactie* aan drie ministers een afschrift van alle aanvragen, adviezen en beslissingen in verband met vergunningen voor import en export van wapens, munitie en militaire technologie, over een periode van tien jaar. Eerst bleef het verzoek onbeantwoord en het was pas na een verzoek tot heroverweging en een advies van de Commissie voor toegang tot bestuursdocumenten (CTB) dat een formele weigeringsbeslissing volgde. De VZW vroeg daarop aan de rechter om de Belgische Staat te veroordelen en bevel op te leggen kopie te verlenen van de bedoelde bestuursdocumenten. In essentie voerde het *Forum voor Vredesactie* aan dat de weigeringsmotieven gebrekkig waren omdat niet voldoende of niet pertinent was gemotiveerd waarom de kennisname van de gevraagde bestuursdocumenten de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land in het gedrang zou kunnen brengen, de federale internationale betrekkingen zou schaden of waarom het vertrouwelijke karakter van ondernemingsgegevens in het geding was. Ook werd aangevoerd dat de weigeringsbeslissing van de minister volledig voorbijging aan de mogelijkheid tot gedeeltelijke inzage van de bestuursdocumenten. De rechtbank van eerste aanleg te Brussel wees bij vonnis van 19 februari 2004 de vordering af door zich onbevoegd te verklaren. Volgens de rechtbank kan tegen een weigeringsbeslissing tot toegang tot bestuursdocumenten enkel een beroep bij de Raad van State worden ingesteld. Artikel 8, § 2 van de openbaarheidswet van 11 april 1994 verwijst immers naar een mogelijk beroep bij de Raad van State, waardoor de vordering krachtens artikel 556 van het Gerechtelijk Wetboek, als regel van openbare orde, onttrokken is aan de hoven en rechtbanken. Het hof van beroep te Brussel kwam in een arrest van 2 mei 2007 vervolgens wél tot de vaststelling dat de weigeringsbeslissing onwettig was. Niet enkel achtte dit rechtscollege zich bevoegd om een uitspraak te doen over een onwettige weigering in het kader van de openbaarheidswet, het vond ook dat de Belgische Staat in de weigeringsbeslissing de uitzonderingsgronden veel te ruim interpreteerde en overigens te vaag en te algemeen motiveerde. Het arrest wijst er ook op dat elke belangenafweging ontbreekt. Het volstaat immers niet dat een bestuursdocument betrekking heeft op de federale internationale betrekkingen van het land opdat het aan de openbaarheid zou zijn onttrokken of dat het vrijgeven van de documenten het vertrouwelijke karakter van bedrijfsgegevens of andere

fabricagegegevens zou schaden: er moet worden nagegaan of het verlenen van inzage in een bepaald document *in concreto* de internationale betrekkingen van het land of het vertrouwelijke karakter van bedrijfsgegevens daadwerkelijk aantast. Een afweging die zich zeker opdringt, aangezien is gebleken dat andere landen dergelijke gegevens wél in de openbaarheid brengen. Tenslotte wijst het hof op de wettelijke verplichting om bij toepassing van een uitzonderingsgrond zo mogelijk gedeeltelijk inzage in of afschrift van het document te verlenen. Artikel 6, § 4 WOB bepaalt immers dat wanneer een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel wordt beperkt. Aldus kunnen gegevens die de ingeroepen belangen van de federale internationale betrekkingen, de openbare orde, de veiligheid en de verdediging van het land of die vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens betreffen, worden weggelaten of onleesbaar gemaakt alvorens inzage of afschrift te verlenen. Het arrest verbindt aan het onwettig verklaren van de weigeringsbeslissing door de Belgische Staat de verplichting dat de bevoegde minister opnieuw, na gepaste afweging van de mogelijk in het geding zijnde belangen bedoeld in artikel 6 WOB, een beslissing neemt over het verzoek van *Forum voor Vredesactie*, binnen de 15 dagen. Een bevel tot afgifte onder verbeurte van een dwangsom kan de rechter evenwel, 'in de gegeven omstandigheden', niet opleggen, omdat de rechter zich niet in de plaats mag stellen van het bestuur en aldus de beleidsvrijheid aan het bestuur zou ontnemen.⁷ Een duidelijke illustratie van de hobbelige weg van de openbaarheid en hoe men uitkomt in een doodlopend straatje.

Al te gebrekkige afdwingbaarheid

Er schort dus iets fundamenteels aan de afdwingbaarheid van de openbaarheidswetgeving. Federaal is er een Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Bestuursdocumenten (CTB), maar deze Commissie heeft enkel een adviesbevoegdheid inzake de toepassing van de wet openbaarheid van bestuur. Als een federale overheid, ook na deze procedure van heroverweging door de CTB, inzage of kopie weigert van de gevraagde documenten, rest de aanvrager niets anders dan een procedure bij de Raad van State of bij de rechtbank te starten. In het beste geval krijgt de verzoeker dan na enkele jaren een rechterlijke uitspraak die vaststelt dat de overheid de WOB niet correct heeft toegepast. Daarna kan de aanvrager zijn aanvraagprocedure, de tocht naar Canossa, van vooraf aan herbeginnen. De Raad van State of de rechtbank kunnen namelijk niet zelf de documenten vrijgeven en ze kunnen het federale bestuur ook niet verplichten om dit te doen. Aan deze opvallende lacune van de al te gebrekkige afdwingbaarheid is wel tegemoet gekomen op Vlaams niveau, want de Vlaamse beroepsinstantie kan sedert 2004 de bevoegde ministers of de administratieve overheden verplichten om bestuursdocumenten openbaar te maken, ondanks een weigerachtige opstelling vanwege het bestuur. Op Vlaams niveau is er sedertdien een duidelijke trend tot meer effectieve openbaarheid.⁸

5 FOD staat in België voor 'federale overheidsdienst', maar bedoeld is dus het (federale) ministerie.

6 R.v.St. 21 april 2008, nr. 182-185, M. Teugels t. Belgische Staat/Minister van Financiën. Zie D. Voorhoof, 'Raad van State streng voor minister die toegang tot "geheim" contract en brieven weigerde', *De Juristenkrant* 2008/170, p. 6-7 en <http://www.website.be/NL/index.php?page=4&detail=370>.

7 Hof van beroep Brussel 2 mei 2007, VZW *Forum voor Vredesactie* t. de Belgische Staat, http://vredesactie.be/download.php?file=vonniss_wob.pdf en via www.psw.ugent.be/dv_nieuwsarchief en recente publicaties 2007. Zie ook D. Voorhoof, 'Openbaarheid van bestuur lost verwachtingen niet in', *De Juristenkrant*

2006/122, p. 2-3 en D. Voorhoof, 'Staat weigerde ten onrechte toegang tot informatie wapenlevering', *De Juristenkrant* 2007/150, 1 en 12. De openbaarheidswetgeving en de praktijk op Vlaams niveau bewijst overigens dat het ook anders kan. De website van de (Vlaamse) Dienst Controle Wapenhandel van het Departement Internationaal Vlaanderen rapporteert voortaan zeer volledig over de wapenvergunningen die in toepassing van de wet van 5 augustus 1991 worden afgeleverd (of geweigerd), zie <http://docs.vlaanderen.be/buitenland/deel/sites/wapenhandel/verslagen.htm> en www.vredesactie.be.

8 Zie de recente jaarverslagen van de Vlaamse beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie: <http://www.w3>

Op federaal niveau is er enkel voor milieu-informatie een effectieve mogelijkheid om de minister of het bestuur te verplichten de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken. De praktijk toont aan dat sommige administratieve overheden of instellingen het met deze openbaarheidsverplichting bijzonder moeilijk hebben. Onlangs bijvoorbeeld verplichtte de Federale Beroepscommissie voor de Toegang tot Milieu-informatie het Niras, de nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen, om aan Groent-politica Tinne Van der Straeten inzage te geven in een rapport in verband met de verwerking van nucleaire passiva en kernafval van kerncentrales. In deze zaak had, volgens de Beroepscommissie, Niras ten onrechte openbaarmaking geweigerd met een beroep op het gevaar voor de openbare veiligheid en het vermeend vertrouwelijke karakter van economische en commerciële gegevens.⁹ Het Niras legde zich niet neer bij de beslissing van de Beroepscommissie en verzocht de Raad van State bij uiterste hoogdringendheid de beslissing van de Beroepscommissie te schorsen. De Raad van State wees de vordering van Niras af, wegens 'niet ernstig', waarmee de beslissing van de Beroepscommissie dan toch overeind bleef.¹⁰

Federale Commissie WOB al jaren buitenspel

De algemene, federale commissie WOB, die dus slechts een ontoereikende adviesbevoegdheid heeft, functioneert al jaren niet naar behoren. De leden werden in 1994 aangesteld voor een termijn van drie jaar, eenmaal te verlengen. De CTB werd na 2001 niet meer vernieuwd en de Commissie heeft toen geprobeerd zichzelf nog een tijdje overeind te houden. Administratieve ondersteuning had de Commissie nauwelijks en de werking implodeerde na 2005. Pas in 2009 is er een nieuwe Commissie aangesteld, op basis van het koninklijk besluit van 29 april 2008.¹¹ Maar uitgerekend deze fase is een gemiste kans om de federale Commissie om te bouwen tot een echte beroepsinstantie zoals de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur op Vlaams niveau en zoals overigens ook de federale Beroepscommissie voor de Toegang tot Milieu-informatie.¹²

Via de website van de FOD Binnenlandse zaken is onder-tussen nog steeds doorgedreven speurwerk nodig om de CTB op het spoor te komen. Tenzij men ervan op de hoogte is dat deze Commissie ressorteert onder de Algemene Directie Instellingen en Bevolking. In een overzicht van allerlei commissies vindt men een link naar de CTB. Veel levert dit overigens niet op, want een klik op 'Openbaarheid van Bestuur' opent een pagina op Wikipedia waar informatie te vinden is over de WOB in Nederland en een paar verwijzingen naar openbaarheid

van bestuur in België, vooral op gemeenschaps- en gewestniveau. Terug naar de website van de FOD Binnenlandse zaken dan maar, waar de CTB verkeerdelijk wordt aangeduid als een instantie waar men terecht kan met 'klachten', 'over niet te raadplegen of onverbeterbare bestuursdocumenten'. Wat in elk geval 'niet te raadplegen' is, zijn de adviezen van de CTB zelf: na 15 jaar openbaarheid van bestuur op federaal niveau en na 15 jaar werking van de CTB, kunnen de honderden adviezen van de CTB nog steeds niet online geconsulteerd worden (situatie november 2009). Deze adviezen zijn nochtans van cruciaal belang voor de burgers, bedrijven, ngo's en journalisten die inzage willen in of kopie vragen van bestuursdocumenten. De vlote beschikbaarheid van de adviezen van de CTB, die immers de krijtlijnen uitzetten voor de interpretatie en toepassing van de wet, is al even belangrijk voor de bestuurlijke overheden en ambtenaren zelf die met de openbaarheidswet te maken krijgen. Al jaren zijn er echter geen rapporten, geen adviezen en geen jaarverslagen van de CTB meer gepubliceerd, laat staan dat deze online consulteerbaar zouden zijn voor eenieder. Met de installatie van de nieuwe CTB, voorjaar 2009, rees de verwachting dat de zichtbaarheid van de Commissie spoedig zou verbeteren. Maar in het najaar van 2009 is de transparantie omtrent de werking van de CTB en haar adviezen dus nog steeds ondermaats. Dit illustreert hoeveel, of juist hoe weinig, belang men hecht op federaal niveau aan de toepassing en effectieve afdwingbaarheid van de openbaarheidswetgeving.

Met de WOB bij de Vlaamse administratie is het, zoals eerder al werd aangehaald, beter gesteld: daar is wel een website met alle nuttige informatie, inclusief de jaarverslagen van de beroepsinstantie en sedert 2005 zijn de beslissingen van de beroepsinstantie ook online beschikbaar. De informatie stopt echter in 2008. Van beslissingen in 2009 is voorlopig geen spoor (situatie november 2009). De beslissingen kunnen overigens enkel individueel op volgnummer worden aangeklikt, zonder zoekrobot, zonder trefwoordenregister en zonder kopjes of samenvatting in de beslissingen zelf.¹³ Ook dit kan dus veel beter. De indruk bestaat dat de Vlaamse beroepsinstantie door zijn samenstelling bovendien te nauw aanleunt bij de Vlaamse regering en bij de Vlaamse administratie, en dus structureel onafhankelijkheid mist.

Het is hoog tijd dat deze ondermaatse prestaties in verband met de organisatie en de afdwingbaarheid van de openbaarheidswetgeving in België ook via de journalistiek en de media onder de aandacht worden gebracht. Want zolang de media en de journalistiek hierover zelf niet berichten of journalisten niet vaker zelf de WOB hanteren, zal de deur naar de toegang tot bestuursdocumenten blijven knellen.¹⁴

vlaanderen.be/openbaarheid/index.php. In het jaarverslag 2007-2008 wordt melding gemaakt van slechts 4% weigeringen tot openbaarheid van het totaal aantal geregistreerde aanvragen tot openbaarmaking in toepassing van het Vlaams openbaarheidsdecreet. Opmerkelijk is tegelijk wel de opvallende stijging (met 50%) van het aantal beroepsdossiers bij de beroepsinstantie voor de bedoelde periode.

- 9 Federale Beroepscommissie voor de Toegang tot Milieu-informatie, 9 maart 2009, Beslissing 2009/2, Van der Straeten/Niras, op www.wobsite.be (<http://tinyurl.com/yzb3d3hd>). De weigering betrof meer bepaald de inzage in het tweede vijfjaarlijks rapport (periode 2004-2007) over de analyse van de potentiële nucleaire passiva, verbonden aan de nucleaire installaties en sites die radioactieve stoffen bevatten. Zie ook <http://tinnevd.wordpress.com/2009/04/>.
- 10 R.v.St. 14 april 2009, nr. 192.371, NIRAS t. Belgische Staat en Federale Beroepscommissie voor de Toegang tot Milieu-informatie, <http://www.wobsite.be/NL/index.php?page=4&detail=473>, <http://www.raadvst-constat.be/?page=news&lang=nl&newsitem=64> en www.psw.ugent.be/dv. Zie ook B. Alfter en D. Voorhoof, 'The real price for nuclear power not secret anymore', *Wobbing Europe*, <http://www.wobsite.be/index.php?page=4&detail=475>, 12 juni 2009.

www.wobsite.be/index.php?page=4&detail=475, 12 juni 2009.

- 11 K.B. van 29 april 2008 betreffende de samenstelling en de werkwijze van de commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, *Belg. Stbl.* 8 mei 2008.
- 12 Voor wat milieu-informatie betreft is het meer performant functioneren van de beroepsinstanties overigens een direct gevolg van de omzetting van de internationale verplichtingen terzake. Zie Aarhus Verdrag Milieu-informatie, *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, 25 juni 1998, <http://www.unece.org/env/pp/> en de richtlijn milieu-informatie van de EU, *Richtlijn 2003/4 van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie*, <http://tinyurl.com/yk60ba4>. Zie ook F. Schram, 'Toegang tot milieu-informatie op federaal niveau', *Rechtskundig Weekblad* 2006-2007, p. 1102-1119.
- 13 Zie <http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/index.php>.
- 14 Zie ook de korte documentaire van N. Durmortier, *15 jaar wobben*, Afstudeerproject 2009, Arteveldehogeschool Gent, <http://tinyurl.com/yfvs3j> en <http://vimeo.com/4391978>.